

Zur Reform umweltschädlicher Subventionen

Seziermesser statt Rasenmäher

Die Debatte um die Kürzung staatlicher Subventionen im Zuge der Haushaltsanierung hat auch die Diskussion um die Kürzung nach Umweltgesichtspunkten wiederbelebt. Sollen pauschal alle oder verstärkt umweltschädliche staatliche Förderungen reduziert werden? Eine Einzelfallprüfung nach Umweltgesichtspunkten hätte ökologisch positive Effekte und könnte einen Beitrag zu einem rationaleren Subventionssystem leisten.

Von Tilmann Rave

Auf Grund der dramatischen Lage öffentlicher Haushalte steht Subventionsabbau politisch derzeit wieder hoch im Kurs. An sich scheint das Subventionsthema aber – abgesehen von der allgemeinen Verschärfung der finanzpolitischen Situation – zunächst wenig Neuheitswert zu bieten, wurde Subventionsbeherrschung und Subventionsabbau doch schon in den 70er Jahren als „finanzpolitischer Evergreen“ bezeichnet. Vergleichsweise neu ist aber in der bundesdeutschen Diskussion das Interesse an einer Reform umweltschädlicher beziehungsweise ökologisch kontraproduktiver Subventionen. Nicht zuletzt im Zuge verstärkter Bemühungen auf internationaler Ebene wie etwa durch UN, OECD und zuletzt auch der Europäischen Kommission sowie zahlreicher wissenschaftlicher Veröffentlichungen drängen inzwischen insbesondere Bündnis 90/Die Grünen darauf, dieses Thema zu einem echten politischen „issue“ zu machen (1).

► Rasenmäher oder Seziermesser?

In der aktuellen Subventionsdiskussion ist allerdings umstritten, welche Reformstrategie die bessere ist. Einerseits wird ein linearer, gleich hoher pauschaler Abschlag auf alle Subventionen, auch Rasenmähermethode genannt, gefordert. Andererseits wird für den gezielten Abbau einzelner Vergünstigungen nach einer möglichst systematischen und kriteriengeleiteten Prüfung plädiert. An Umweltgesichtspunkten ausgerichtete Reformvorschläge legen das Verfahren der Einzelfallprüfung nahe. Ein linearer Subventionsabbau mag zwar eher die Merklichkeitsschwelle überschreiten und teilweise auch zu schnelleren „Lösungen“ führen, ist andererseits aber kaum als „Reformstrategie“ zu verstehen und immer mit einem Verzicht auf politische Schwerpunktsetzung verbunden. Neben den Budgeteffekten werden etwa

andere Wirkungen von Subventionen – wie zum Beispiel die positiven oder negativen Wirkungen auf den Umweltschutz – gar nicht oder eher zufällig berücksichtigt. Zudem wird suggeriert, dass alle Subventionen gleichermaßen schädlich sind. Eine Reihe von Studien zeigt jedoch, dass differenzierte Beurteilungen notwendig und auch möglich sind (2). Weitere Schwierigkeiten der Rasenmähermethode – gerade bei Steuervergünstigungen – ergeben sich durch

- unterschiedliche rechtliche Restriktionen bei einzelnen Subventionstatbeständen,
- dem Abstimmungsbedarf zwischen den Gebietskörperschaften,
- die technische Ausgestaltung des Subventionsabbaus und
- unterschiedliche Vorstellungen über die Reichweite des Subventionsbegriffs und damit auch der Basis der zu kürzenden Subventionen.

Allerdings könnte der lineare Abbau finanzpolitisch schlicht unabdingbar werden. Die dadurch erzeugte Aufmerksamkeit in Form einer Initialzündung ließe sich aber ebenfalls für umweltpolitische Anliegen nutzbar machen. Möglich wäre, dass auf Steuerungsdefizite der globalen Abbaustrategie hingewiesen wird oder vorausschauend konzeptionell und inhaltlich eine gezielte Reformstrategie weiterentwickelt wird.

► Schwächen aus umweltpolitischer Sicht

Die bundesdeutsche Subventionspolitik wird insbesondere ihrer ordnungspolitischen und rechtlichen Defizite wegen kritisiert. Zwar spielen hier Umweltgesichtspunkte zunächst eine untergeordnete Rolle, dennoch können in diesem Kontext auch die zentralen Schwächen der Subventionspolitik aus Umweltsicht konkretisiert werden (3). Zu nennen sind vor allem

- die Unklarheit über einzelne mit Subventionen verfolgte Ziele und das Verhältnis der Subventionsziele zueinander und

- die mangelnde Institutionalisierung des Umgangs mit ökologisch schädlichen Nebenwirkungen von Subventionen.

Wenn Subventionsziele nicht genannt, nicht ausreichend operationalisiert oder nicht aufeinander abgestimmt sind, leidet die Transparenz. Der Bezug zum Nachhaltigkeitsleitbild und die langfristige Ausrichtung staatlicher Tätigkeit droht aus dem Blickfeld zu geraten, wenn – wie häufig in der Subventionspolitik – implizit getroffene Entscheidungen auf politischer und administrativer Ebene dominieren. Altgediente Subventionen können politische Schwerpunktverschiebungen – nicht zuletzt zu Ungunsten des Umweltschutzes – leichter überleben. Auch die Dosierung und Ausgestaltung von Subventionsprogrammen lässt sich nicht mehr angemessen steuern. Unerwünschte ökologische Nebenwirkungen werden dann höchstens zufällig oder aber erst nachträglich „berücksichtigt“, sofern nicht explizit gegen umweltrechtliche Vorschriften verstoßen wird.

In ähnlicher Weise gibt es auf der Ebene der politischen Entscheidungsstrukturen bislang keine institutionellen Vorkehrungen, mit denen systematisch potenzielle negative Umweltwirkungen von Subventionen ins Auge gefasst werden können. Nebenwirkungen können damit unerwartet oder unbemerkt auftreten.

► Mehrstufige Umweltfolgenabschätzung

Vor dem Hintergrund bestehender Schwachstellen bietet es sich an, subventionspolitische Reformen in Gang zu setzen, die auf die Besonderheiten des Umweltschutzes zugeschnitten sind, zugleich aber den breiteren ordnungspolitischen und rechtlichen Kontext im Auge behalten. Vorbild und analytischer Rahmen für einen umweltorientierten Reformprozess könnte die jüngst verabschiedete EU-Richtlinie zur strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung (SUP) sein, mit der Auswirkungen von Plänen, Programmen und Politiken auf die Umwelt überprüft werden sollen. Zwar bezieht sich die Richtlinie nicht explizit auf Subventionen und klammert Finanz- und Haushaltspläne sogar ausdrücklich aus. Allerdings werden mit dem Konzept der SUP bestimmte Verfahrensschritte beschrieben, die sich auch auf Subventionen anwenden lassen. Dabei ist weniger an ein universal anwendbares Schema für alle Subventionen zu denken; vielmehr gilt es, den jeweiligen

sektoralen und regionalen Kontext und insbesondere eventuell vorhandene Erfahrungen mit „Umweltprüfungen“ im weitesten Sinne einzubeziehen.

Idealtypisch können folgende zentrale Bestandteile unterschieden werden:

- **Screening:** Zunächst muss Einigkeit darüber geschaffen werden, welche Subventionen vermutlich negative Umweltauswirkungen nach sich ziehen und geprüft werden sollen. Hierbei kann zum einen auf vorhandene Untersuchungen zurückgegriffen werden, in denen bestimmte Charakteristika von Subventionen als potenziell besonders umweltschädlich eingestuft wurden. Zum anderen sind umweltrechtliche und politische Vorgaben wie Umweltqualitätsziele zu berücksichtigen. Im Sinne möglichst geringer Transaktionskosten sind auch sonstige Restriktionen wie Zeit- und Personalaufwand, Abstimmungsbedarf zu bedenken. Insgesamt dürfte aufgrund bisheriger Erfahrungen im Ausland, wie etwa in den Niederlanden, die Zahl der zu prüfenden Subventionen bereits an dieser Stelle deutlich sinken.

- **Scoping:** Für die näher zu untersuchenden Subventionen gilt es sodann, Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltfolgenabschätzung festzule-

gen und die damit verbundenen methodischen Fragen zu klären. Ein erstes Ergebnis des Scoping bildet ein Bewertungsraster, indem bestimmte durch Subventionen induzierte Aktivitäten etwa in Form einer Matrix den betroffenen Umweltbereichen gegenübergestellt werden. Schließlich können verschiedene Reformalternativen durchgespielt werden, wobei hierbei auch bestehende subventionspolitische Ziele hinterfragt oder überhaupt erst aufgedeckt werden.

- **Umwelterklärung:** Indem das Ausmaß der wahrscheinlichen Umweltauswirkungen, die Bewertungen und die Reformalternativen sowie Ausgleichsmaßnahmen schriftlich dokumentiert werden, wird die Transparenz des Reformprozesses gewährleistet. Die Umwelterklärung kann einer späteren Gesetzesinitiative als Referenz für den Entscheidungsprozess beigelegt werden.

Entscheidend für den Reformprozess sind auch die beteiligten Akteure. Eine Verbreiterung des Reformprozesses im Sinne eines Multi-Stakeholder-Ansatzes könnte dazu beitragen, die Wissensbasis zu vergrößern, schwer artikulierbare Interessen zu integrieren und systematisch nach Kooperations-, Konsens- und Kompromisslinien zu suchen. Gleichzeitig gilt es aber gerade bei Subventionen, sich der

Gefahr einer Blockade durch Partikularinteressen und der Tendenz zu faulen Kompromissen zu Lasten Dritter bewusst zu bleiben.

Anmerkungen

(1) Vergleiche ausführlich Rave, T./ Sprenger, R.-U.: Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei Subventionen – Bestandsaufnahme und Reformperspektiven, UBA-Texte 32-03, Berlin 2003.

(2) Im Hinblick auf Subventionen zugunsten des Umweltschutzes etwa Thöne, M.: Subventionen als umweltpolitisches Instrument – zwischen institutioneller Rechtfertigung und europäischer Beihilfenkontrolle. In: Bizer, K./ Linscheidt, B./ Truger, A. (Hrsg.): Staatshandeln im Umweltschutz : Perspektiven einer institutionellen Umweltökonomik, Berlin 2000, S. 253-279.

(3) Vergleiche zu den unterschiedlichen Problemdimensionen und ihren Schnittstellen Rave/ Sprenger a.a.O., Kapitel 5.

Der Autor

Tilmann Rave ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich Umwelt, Regionen, Verkehr am ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Kontakt: ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Poschingerstr. 5, 81679 München, Tel. 089-92241365, E-Mail: rave@ifo.de

KAPP-FORSCHUNGSPREIS FÜR ÖKOLOGISCHE ÖKONOMIE Ausschreibung 2004

Der Kapp-Forschungspreis für Ökologische Ökonomie richtet sich an junge Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler im deutschsprachigen Raum und soll Arbeiten zur Ökologischen Ökonomie fördern. Das Preisgeld wird auf maximal zwei PreisträgerInnen verteilt und beträgt insgesamt

5.000 Euro

Der Kapp-Forschungspreis setzt mit jeder Ausschreibung einen thematischen Schwerpunkt, mit dem grundlegende Aspekte und Dimensionen des Leitbilds einer nachhaltigen Entwicklung besonders gewürdigt werden sollen. Für die Ausschreibung 2004 lautet die übergeordnete Themenstellung:

Gerechtigkeit und nachhaltige Entwicklung

Für den Kapp-Forschungspreis können Diplom-, Doktor- und sonstige Forschungsarbeiten eingereicht werden. Der methodische Ansatz der Ökologischen Ökonomie erfordert eine fachübergreifende und möglichst transdisziplinäre Gesamtsicht auf

die Thematik und eröffnet insofern nicht nur wirtschaftswissenschaftliche, sondern gleichermaßen natur-, sozial- und geisteswissenschaftliche Zugänge.

Interessierte erhalten die Bewerbungsunterlagen über die Geschäftsstelle des Kapp-Forschungspreises (Adresse siehe unten). Sie werden gebeten, diese bis spätestens

15. Januar 2004

einzureichen. Die Preisträger werden von einer unabhängigen Jury ausgewählt. Der Rechtsweg ist ausgeschlossen.

Der Kapp-Forschungspreis wird gemeinsam ausgeschrieben von der Vereinigung für Ökologische Ökonomie (VÖÖ) e.V., der Kapp-Stiftung, der Hatzfeldt-Stiftung sowie der gemeinnützigen Forschungsgesellschaft anstiftung mbH.

Bewerbungsunterlagen

Dr. Manuel Schneider, Projektbüro I make sense!
Valleystr. 36 Rgb., D-81371 München, info@make-sense.org

(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.